

УДК 342.519(469+571)

О.І. ЗОЗУЛЯ, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

СУЧАСНА ПРАВОВА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА РФ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Ключові слова: *Адміністрація Президента, Російська Федерація, апарат глави держави, внутрішня політика*

Система забезпечення діяльності глави держави являє собою одну з базових гарантій його правового статусу та реальності здійснення конституційних повноважень глави держави. Відповідно до цього, її іманентною властивістю має бути комплексність забезпечення усіх напрямків діяльності глави держави як у зовнішньополітичній, так й внутрішньополітичній сфері. При цьому, на відміну від зовнішньополітичного напрямку державної політики, в розробці та реалізації якого глава держави традиційно посідає чільне місце, забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави істотним чином ускладнюється багатовекторністю державної внутрішньої політики й складною системою її суб'єктів.

Сучасні тенденції розбудови в Російській Федерації правової держави й становлення інститутів громадянського суспільства серед іншого передбачають демократизацію процесів вироблення й реалізації внутрішньої політики. Вказане обумовлює необхідність вдосконалення внутрішньополітичної компетенції Президента РФ та практики її здійснення, у тому числі шляхом оптимізації й трансформації існуючого механізму забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави. Нагальність цього підтверджується й деякими суперечностями правового статусу Адміністрації Президента Росії як основного допоміжного органу глави держави, який, зважаючи на остаточну невизначеність місця Адмініст-

рації Президента РФ у державному апараті, часто не узгоджується із потребами ефективного забезпечення діяльності глави держави. З огляду на це й вбачаються актуальними питання сучасної правової організації Адміністрацією Президента РФ у сфері внутрішньої політики.

Зазначимо, що безпосередньо проблематика забезпечення апаратом й іншими допоміжними органами глави держави його внутрішньополітичної діяльності у науці не розглядалась. З цього приводу маємо вказати лише загальні дослідження питань організації та діяльності Адміністрації Президента Росії А.М. Осавелюком [1], Д.Н. Петровським [2], Н.Н. Скрипніковим [3] й деякими іншими вченими, щоправда які переважно мають базовий постановочний характер. Тому *метою нашої роботи є аналіз нормативно-правового регулювання діяльності Адміністрації Президента Росії у сфері внутрішньої політики, а також визначення особливостей організації забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави в Російській Федерації. Новизна дослідження міститься у встановленні тенденції формування внутрішньополітичного напрямку в діяльності Адміністрації Президента РФ, а також у наданих пропозиціях з оптимізації системи забезпечення діяльності Президента Російської Федерації*¹.

Передусім, відмітимо, що вже розглянуті нами раніше особливості формування внутрішньополітичної компетенції Адміністрації Президента РФ на початкових етапах інституалізації апарату глави держави вказують на непослідовність й неоднозначність у покладенні та здійсненні окремих повноважень у сфері внутрішньої політики, а також організації спеціалізованих підрозділів з даних питань. Це саме стосується й Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики, діяльність якого згідно Указу Президента Росії від 15.10.1996 р. № 1440 [4] обмежувалась

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

переважно лише забезпеченням взаємодії глави держави з відповідними громадськими формуваннями та депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ. При цьому, вказане пояснюється, у першу чергу, формальністю створення у складі Адміністрації Президента РФ фахового внутрішньополітичного підрозділу шляхом простого перейменування колишнього Управління Президента РФ з питань взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями, депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ як за Указом Президента Росії від 18.08.1997 р. № 898 [5].

Безперечно, що подібний підхід до організації забезпечення внутрішньополітичної діяльності не може визнаватись ефективним саме в контексті незавершеності структурної перебудови Адміністрації Президента РФ, незбалансованістю компетенції як апарату глави держави в цілому, так й його окремих підрозділів, а також не визначеності правових механізмів реалізації такої компетенції в реаліях існуючої політико-правової системи.

Відповідно до цього, питання формування дійсно фахового підрозділу Адміністрації Президента РФ у сфері внутрішньої політики стають дедалі актуальнішими, однією з спроб вирішення яких визначаємо структурну перебудову апарату глави держави згідно Указу Президента РФ від 03.06.2000 р. № 1013 [6]. При цьому, як позитив розглядаємо укрупнення Головного управління внутрішньої політики Президента РФ за рахунок ліквідованого Управління Президента РФ з політичного планування та Управління Президента РФ по зв'язках із громадськістю та культури.

Зазначимо, що вказане обумовлюється випадками дублювання повноважень означених підрозділів Адміністрації Президента РФ, зокрема функції тодішнього Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики та Управління Президента РФ з політичного планування співпадали у частині аналізу та узагальнення інформації, а також підготовки пропозицій з відповідних проблем внутрішньої політики як за Указами Президента РФ

від 15.10.1996 р. № 1440 [4] та від 08.06.1996 р. № 723 [7].

Щоправда дещо неоднозначним в компетенції даного Управління Президента РФ з політичного планування вбачається забезпечення єдиної технології підготовки й реалізації політичних рішень, а також підготовка відповідних рекомендацій федеральним органам державної влади та органам державної влади суб'єктів Російської Федерації згідно п.5 Указу Президента РФ та від 08.06.1996 р. № 723 [7]. Як на нас, політична діяльність Президента Росії має здійснюватись суто у площині виконання ним його конституційних повноважень у сфері внутрішньої політики, а тому й забезпечення такої діяльності повинно протікати виключно в рамках створення умов для вироблення та реалізації внутрішньополітичної діяльності глави держави. Зазначимо, що рішення Президента РФ в аспекті визначення засад внутрішньої політики мають не суто політичну, а політико-правову природу, позаяк навіть за усієї своєї програмності й загальності безпосередньо спрямовуються на настання певних юридичних наслідків. Тому й забезпечувальна робота Адміністрації Президента РФ має охоплювати не окремо політичний та окремо правовий аспект компетенції Президента Російської Федерації, але їх єдність, тим більше в контексті підготовки відповідних рекомендацій іншим органам державної влади, які здійснюють не стільки політичну, як організаційно-управлінську діяльність.

Аналогічно відзначаємо деякий паралелізм у роботі Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики та Управління Президента РФ по зв'язках із громадськістю та культури, яке на підставі п.3 Положення за Указом Президента РФ від 15.10.1996 р. № 1439 [8] також здійснювало вивчення громадської думки про соціально-економічний й політичний розвиток країни та діяльність Президента Росії. При цьому, досить суперечливим у даному разі є функція Управління Президента РФ по зв'язках із громадськістю та культури з координації роботи прес-служб федеральних органів виконавчої влади. На нашу думку,

зважаючи на нормативну невизначеність змісту такої координації та її мети, цим створюються умови для інформаційного контролю відповідних органів державної влади з боку Адміністрації Президента РФ, що вже виходить за межі передбаченого п.6 Положення за Указом Президента РФ від 02.10.1996 р. № 1412 [9] забезпечення єдиного інформаційного простору Російської Федерації.

До речі, відносно даного підрозділу взагалі слід означити невідповідність його функцій та завдань, що призводило до дублювання Управлінням Президента РФ по зв'язках із громадськістю та культури окремих повноважень не тільки Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики, але й Прес-служби Президента Російської Федерації, наприклад, щодо забезпечення засобів масової інформації матеріалами про діяльність Президента РФ і його Адміністрації. Відтак, з огляду на вищевказане, констатуємо потребу не просто механічного зведення відповідних організаційних структур у підрозділ Адміністрації Президента РФ з питань внутрішньої політики, а якісний перегляд їхньої компетенції у напрямку виокремлення суто внутрішньополітичних повноважень, приведення їх у відповідність із правовим статусом, призначенням й компетенцією самої Адміністрації Президента Росії. Тим більше, що чинне на тоді Положення про Адміністрацію Президента РФ за Указом від 02.10.1996 р. № 1412 [9] не передбачало такого функціонального напрямку діяльності апаратом глави держави, як організація та здійснення будь-якого політичного планування чи забезпечення підготовки й реалізації політичних рішень.

Відповідно до цього, хоч реформування організації фахового внутрішньополітичного підрозділу Адміністрації Президента РФ саме по собі й характеризується позитивно, однак, в частині змін, передбачених Указом Президента Росії від 15.10.1996 р. № 1440 [4] на-вряд-чи можна говорити про реальність трансформації якісного чинника в забезпеченні внутрішньополітичної діяльності глави держави. Тим більше, що Положення про сфор-

моване Головне управління внутрішньої політики Президента РФ було затверджене лише 02.06.2001 р. Указом Президента РФ № 629 [10], тобто принаймні один рік даний спеціалізований підрозділ апарату глави держави з питань внутрішньої політики не мав належної правової організації своєї діяльності.

Так чи інакше, у функціональній основі діяльності Головного управління внутрішньої політики Президента РФ виокремлювались усі основні види забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави, а саме організаційне, аналітичне, інформаційне та дорадче забезпечення. При цьому, нове Положення від 02.06.2001 р. враховувало переважно лише окремі незначні недоліки організації попереднього Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики, зокрема в частині взаємодії не тільки з депутатами Державної Думи (як це передбачалось Указом Президента РФ від 15.10.1996 р. № 1440 [4]), але й членами Ради Федерації Федерального Зібрання РФ.

У той же час, не можна погодитись із такою функцією Головного управління внутрішньої політики Президента РФ, як доведення до відома членів Ради Федерацій, депутатів Державної Думи, політичних партій й інших громадських формувань інформації про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики, визначені Президента Росії згідно п.3 Положення за Указом Президента РФ від 02.06.2001 р. № 629 [10]. Зазначимо, що п.«е» ч.1 ст.84 Конституції Російської Федерації від 12.12.1993 р. [11] встановлено, що Президент РФ звертається до Федерального Зібрання з щорічними посланнями про положення у країні, про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики. Відтак, діяльність Адміністрації Президента РФ, принаймні, відносно доведення до Федерального Зібрання та його представників інформації про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики повинна носити виключно забезпечувальний характер.

Деяко неоднозначними нами розглядається віднесення до функцій Головного управління

внутрішньої політики Президента РФ функцій щодо підготовки пропозицій з питань забезпечення громадян Російської Федерації й інших держав об'єктивною інформацією про внутрішню політику Росії як за п.3 Положення за Указом Президента РФ від 02.06.2001 р. № 629 [10]. Як на нас, важливим у даному разі постає необхідність дотримання такого критерію як об'єктивність інформації про внутрішню політику Російської Федерації, яка може бути такою тільки в умовах незалежного медіа-простору та свободи слова, що звісно не вирішується в межах одного лише Головного управління внутрішньої політики Президента РФ. Крім цього, в рамках інституалізації фахового підрозділу з зовнішньополітичних питань забезпечення відкритості для інших держав інформації про внутрішню політику Росії доцільним було би залучення до цього виду діяльності ще й діючого на тоді Управління Президента РФ з зовнішньої політики.

До речі, те ж саме стосується й передбаченої п.4 Положення за Указом від 02.06.2001 р. [10] взаємодії з членами парламенту Російської Федерації з метою підтримки ініціатив Президента РФ у сфері внутрішньої та зовнішньої політики, формат якої також не допускав залучення фахового зовнішньополітичного підрозділу. А зважаючи не те, що й питання взаємодії із іноземними політичними партіями й іншими громадськими та релігійними об'єднаннями також були покладені саме на Головне управління внутрішньої політики Президента РФ, відмічаємо остаточну нерозподіленість внутрішньо- та зовнішньополітичної компетенції Адміністрації Президента РФ, що, як нами вже зазначалось [12], негативним чином позначається на забезпеченні діяльності глави держави. Взагалі, подібну організацію діяльності Адміністрації Президента РФ можна розглядати в якості повернення до нетривалої практики існування Головного управління Президента РФ з питань внутрішньої та зовнішньої політики як за Указом Президента РФ від 07.03.1996 р. № 341 [13].

Окрім того, порівняно з Указом Президента РФ від 15.10.1996 р. № 1440 [4] все ще збе-

рігається суперечлива практика зосередження діяльності фахового внутрішньополітичного підрозділу Адміністрації Президента РФ не тільки на забезпеченні глави держави, але й керівника його апарату, зокрема це стосується забезпечення участі останнього у зустрічах з Головою Ради Федерації, Головою Державної Думи, іншими політичними та громадськими лідерами, а також надання пропозицій щодо взаємодії з ними. Вважаємо, що така співпраця Керівника Адміністрації Президента РФ з керівництвом і членами парламенту не може стосуватись питань, віднесених до внутрішньополітичної компетенції Президента Росії, й мала би протікати виключно в межах загального представництва апарату глави держави у відповідних органах державної влади відповідно до п.11 тодішнього Положення за Указом Президента РФ від 02.10.1996 р. № 1412 [9]. З огляду на це та, беручи до уваги виокремлення у структурі апарату глави держави спеціального Секретаріату Керівника Адміністрації Президента РФ згідно Указу Президента РФ від 03.06.2000 р. № 1013 [6], фаховий внутрішньополітичний підрозділ Адміністрації Президента РФ має першочергово спрямовувати свою роботу саме на забезпеченні відповідної діяльності Президента Російської Федерації, унеможливаючи «підміну» глави держави керівником його апарату у взаємодії з певними державними чи громадськими інститутами.

Окремої уваги варте повноваження Головного управління внутрішньої політики Президента РФ щодо розгляду звернень громадян та організацій, що надійшли на ім'я Президента Росії, в Адміністрацію Президента РФ, з питань, віднесених до його компетенції як за пп.15 п.4 Положення за Указом Президента РФ від 02.06.2001 р. № 629 [10]. Зауважимо, що такий порядок в цілому ґрунтується на встановленому загальному механізмі роботи із зверненнями громадян, який згідно пп.4 п.4 Положення за Указом Президента РФ від 03.04.1997 р. № 288 [14] допускає направлення звернень громадян для розгляду у відповідні підрозділи Адміністрації Президента РФ.

Разом із тим, в контексті ч.1 ст.8 і ч.1 ст.9 діючого нині Федерального Закону від 02.05.2006 р. № 59-ФЗ [15] звернення, що надійшло до державного органу чи посадової особи відповідно до їх компетенції, підлягає обов'язковому розгляду, при тому, що громадянин направляє своє звернення безпосередньо у той орган, до компетенції якого й належить вирішення порушених питань. Тому фактичний розгляд звернень громадян до Президента Російської Федерації підрозділами його Адміністрації як неналежним суб'єктом де-юре являє собою порушення права громадянина на звернення, а тому сьогодні в умовах демократизації державного врядування є неприйнятним.

Отже, узагальнюючи підкреслимо, що на даному етапі організація забезпечення виконання Президентом РФ конституційних повноважень у сфері внутрішньої політики здебільшого характеризується поверховістю підходу до формування у складі апарату глави держави фахового внутрішньополітичного підрозділу, недостатнім рівнем його спеціалізованості, а також частковістю правового регулювання, що не розкриває у необхідній мірі змістовних і процедурних аспектів реалізації окремих повноважень.

Так чи інакше, проте проведена Указом Президента РФ від 25.03.2004 р. № 400 [16] чергова оптимізація організації Адміністрації Президента Росії питань вдосконалення функціональної основи діяльності й практики функціонування апарату глави держави безпосередньо не стосувалась. Відтак, пропри вищевказану нагальність вдосконалення побудови Адміністрації Президента РФ в цілому і зокрема Головного управління внутрішньої політики Президента РФ, реформування останнього обмежилось лише суто формальним приведенням його формально-правового статусу до загального рівня «управління Президента РФ» як базової структурної одиниці.

При цьому, із затвердженням нового Положення про Адміністрацію Президента Російської Федерації Указом Президента РФ від 06.04.2004 р. № 490 [17] мета формування

апарату глави держави безпосередньо визначалась вже як сприяння Президентіві РФ у визначенні основних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики держави, а також у забезпеченні узгодженого функціонування й взаємодії органів державної влади. Тобто у даному разі правильно акцентується увага на забезпечувальному, допоміжному характері повноважень Адміністрації по відношенню до компетенції самого Президента РФ.

Разом із тим, не можна погодитись із такою метою діяльності апарату глави держави як розробка спільно з відповідними федеральними органами виконавчої влади та організаціями загальнонаціональних проектів і контроль за їх реалізацією, що за своїм формулюванням не залишає сумнівів у передбаченому залученні Адміністрації Президента РФ на рівні з центральними органами державної влади до здійснення державновладних повноважень. У той же час, жодна з конкретних функцій апарату глави держави, визначена п.5 Положення за Указом Президента РФ від 06.04.2004 р. № 490 [17] не розкриває форм і напрямків реалізації наведеної мети діяльності, що врешті-решт призводить до внутрішньої неузгодженості й неоднозначності правової бази функціонування Адміністрації Президента Росії. Вважаємо, що, хоч контрольна діяльність апарату глави держави становить вже більш-менш усталену практику, то залучення Адміністрації до реалізації державної виконавчої влади прямо суперечить її статусу як допоміжного державного органу, що не належить системи класичної моделі розподілу державної влади.

Загалом же щодо функцій Адміністрації Президента РФ з питань внутрішньої політики, зазначимо, що Положення про Адміністрацію Президента Російської Федерації від 06.04.2004 р. мало чим відрізняється від попереднього Положення за Указом Президента РФ від 02.10.1996 р. № 1412 [9]. У той же час на його основі створювалась дещо інша модель організації забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави, що на різних етапах взагалі виключала існування

відокремленого внутрішньополітичного підрозділу у складі апарату глави держави. Відтак, нормативно-правові засади формування Адміністрації Президента РФ безпосередньо не закріплюють відповідний підхід до побудови системи забезпечення виконання главою держави повноважень у сфері внутрішньої політики, що вказує на відірваність правової організації Управління Президента РФ з внутрішньої політики від регулювання інституту апарату глави держави в цілому.

Серед іншого це виявляється й у не передбаченні Положенням про Адміністрацію Президента Російської Федерації від 06.04.2004 р. відповідних конкретних функцій апарату глави держави на виконання поставленої мети з створення умов для внутрішньополітичної діяльності Президента РФ. А тому правовою основою компетенції Управління Президента РФ з внутрішньої політики виступатимуть загальні положення щодо підготовки матеріалів для щорічних послань Президента РФ, аналізу інформації про соціально-економічні та політичні процеси у державі, організація підготовки відповідних законопроектів згідно п.5 Положення за Указом від 06.04.2004 р. № 490 [17] тощо. При цьому, підкреслимо, що такий істотний напрямок внутрішньополітичного забезпечення діяльності глави держави як взаємодія Президента РФ з парламентом, урядом й іншими федеральними органами державної влади у даному разі взагалі не віднайшов свого нормативного вираження.

З іншого боку, маємо підтримати вилучення з компетенції Адміністрації Президента РФ такого повноваження як забезпечення взаємодії федеральних органів державної влади та органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, що передбачалось п.6 Положення за від 02.10.1996 р. [9]. Вважаємо, що положення та призначення Адміністрації Президента РФ у механізмі держави не дозволяють їй опікуватись питаннями координації інших органів державної влади, тим більше реалізовувати державні владні функції. З цих самих позицій досить правильним вбачається спрямування потенціалу апарату гла-

ви держави на реалізацію дорадчих повноважень з підготовки Президентіві Росії відповідних пропозицій з цих питань згідно з пп.10 п.5 Положення за Указом від 06.04.2004 р. № 490 [17].

Взагалі, як на нас, дане Положення про Адміністрацію Президента РФ не є достатньо конкретизованим, яке закріплює базові підвалини організації та діяльності апарату глави держави лише на найбільш загальному рівні. Наприклад, слід заважити такий напрямок діяльності Адміністрації Президента РФ як забезпечення діалогу із структурами громадянського суспільства, сприяння їх розвитку та укріпленню, що фактично може бути інтерпретовано майже під будь-яку практичну діяльність апарату глави держави. У той же час, вже розглянута нами практика інституалізації Адміністрації Президента РФ вказує на потребу підвищення рівня її нормативно-правової регламентації, зокрема щодо формулювання конкретних аналітичних, організаційних й дорадчих функцій у сфері внутрішньополітичної діяльності глави держави.

Крім цього, остаточно невизначеними залишилися питання статусу Адміністрації Президента РФ у взаємодії з відповідними державними, міжнародними, іноземними й громадськими інституціями з різних аспектів внутрішньої політики держави, що являє собою вагомий сегмент внутрішньополітичної роботи апарату глави держави. Більш того, на нашу думку, належним також є визначення у Положенні про Адміністрацію Президента РФ вихідних засад реалізації її таких повноважень з метою впорядкування практики та забезпечення дотримання єдиного алгоритму здійснення поставлених завдань. Також це сприятиме послідовності організації діяльності Адміністрації Президента РФ в цілому та зокрема її Управління Президента РФ з внутрішньої політики, відсутність чого визначається нами як один із ключових недоліків становлення системи забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави.

Так чи інакше, затвердження нового Положення про Адміністрацію Президента РФ

Указом Президента РФ від 06.04.2004 р. № 490 [17] виступило своєрідним каталізатором наступного оновлення правового регулювання й самого Управління Президента РФ з внутрішньої політики, яке порівняно з названим Положенням про Адміністрацію характеризується більшою конкретизацією й важливістю організації внутрішньополітичного напрямку діяльності. А саме йдеться про Положення про Управління Президента РФ з внутрішньої політики за Указом Президента РФ від 21.06.2004 р. № 791 [18], яке першочергово у завданнях досить чітко формулює форми та сфери забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави.

Так, досить важливою вважаємо констатацію інформаційно-аналітичного, організаційного й дорадчого характеру діяльності Управління Президента РФ з внутрішньої політики, що вписується у загальні рамки діяльності апарату глави держави. При цьому, саме відповідність діяльності Адміністрації Президента РФ потребам тієї чи іншої сфери відносин і виступає критерієм прийнятності забезпечення внутрішньополітичної діяльності Президента Російської Федерації. До речі, маємо також означити деяку невідповідність між цим Положенням і Положенням про Адміністрацію Президента РФ від 06.04.2004 р., зокрема, як вище вже відзначалось, перше на відміну від останнього ставить перед апаратом глави держави в особі його Управління Президента РФ з внутрішньої політики завдання щодо організації та забезпечення взаємодії глави держави з палатами парламенту й іншими органами державної та муніципальної влади як за пп.3 п.3 Положення від 21.06.2004 р. [18].

В аспекті порівняння Положення від 21.06.2004 р. з попереднім Положенням про Управління Президента РФ з внутрішньої політики від 02.06.2001 р. [10], передусім, звертаємо увагу відмінностях їхньої юридичної техніки, відповідно до чого основні напрямки діяльності визначаються або як «задачі», або ж як «функції» даного підрозділу апарату глави держави. Відмітимо, що у науці з цього

приводу існують одразу два підходи, а тому функції та завдання можуть співвідноситись відповідно не тільки як «загальне та спеціальне», але й навпаки як «спеціальне та загальне». Однак, з позицій послідовності правового регулювання забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави більш вбачаємо за доречне дотримання якогось одного підходу.

Зазначимо, що все ще зберігається неоднозначна практика підготовки фаховим підрозділом Адміністрації Президента РФ з внутрішньої політики пропозицій з питань політичного планування не лише для глави держави, але й керівника його апарату як за пп.4 п.3 Положення від 21.06.2004 р. [18], що тим більше, встановлено на рівні не конкретного виду роботи, а окремого напрямку діяльності Управління Президента РФ з внутрішньої політики. Це серед іншого втілюється у його функції з підготовки інформаційно-аналітичних висновків з питань прогнозування розвитку політичних процесів у Російській Федерації та її суб'єктах, які подаються разом із Президентом РФ також і Керівнику Адміністрації. Відтак, приймаючи до уваги й інші повноваження Управління Президента РФ з внутрішньої політики, які також зорієнтовані на забезпечення діяльності Керівника Адміністрації Президента РФ, відмічаємо потребу оптимізації використання потенціалу даного фахового підрозділу апарату глави держави у напрямку першочергового забезпечення діяльності саме Президента Росії. Зауважимо, що Керівник Адміністрації Президента РФ за сучасних умов організації апарату глави держави має розглядатись виключно в якості менеджера, координуючого роботу за усіма сферами компетенції Адміністрації Президента РФ, повністю виключаючи його участь у відповідних політичних процесах.

Окрему увагу маємо звернути на забезпечення підтримки законодавчих й інших ініціатив Президента РФ, основних напрямків внутрішньої політики, що визначаються Президентом РФ як за пп.1 п.4 Положення від 21.06.2004 р. На відміну від Положення за Указом від 02.06.2001 р. № 629 [10] спектр

можливостей апарату глави держави вже не обмежений взаємодією з цих питань з одними лише членами Ради Федерації та депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ і, виходячи з загальних положень п.6 Положення від 21.06.2004 р. [18], може включати у себе будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування та структури громадського суспільства. Погоджуючись із доцільністю розширення форм діяльності Адміністрації Президента РФ у даному напрямі, все ж більш правильним, враховуючи вже усталену практику низького рівня правового регулювання інституту апарату глави держави [12], вбачається нормативна регламентація конкретних механізмів і змісту вищевказаного «забезпечення» підтримки внутрішньополітичних ініціатив Президента Росії.

При цьому, зауважимо, що безперечним позитивом у формулюванні розглянутого повноваження є вилучення з компетенції Управління Президента РФ з внутрішньої політики функцій щодо підтримки зовнішньополітичних ініціатив Президента Росії, що у більшій мірі відповідає принципу спеціалізації організації забезпечення діяльності глави держави. Вказане також мало наслідком припинення практики взаємодії даного підрозділу Адміністрації Президента РФ з іноземними органами публічної влади й іноземними політичними партіями та громадськими організаціями як це було за пп.6 п.4 Положення за Указом від 02.06.2001 р. № 629 [10]. З цього приводу нами вже наголошувалось, що діяльність Управління Президента РФ з внутрішньої політики має зосереджуватись, передусім, саме на внутрішньополітичних питаннях, тоді як взаємини з міжнародними та іноземними інституціями становить предмет відання вже іншого Управління Президента РФ з зовнішньої політик.

Крім цього, досить важливим в аспекті організації системи забезпечення внутрішньополітичної діяльності Президента Російської Федерації вбачається фактична інтеграція до складу Управління Президента РФ з внутрішньої політики функціональної основи колиш-

нього Головного територіального управління Президента РФ [19]. Так, до Положення від 21.06.2004 р. послідовно були включені повноваження щодо забезпечення проведення погоджувальних процедур для вирішення розбіжностей між федеральними органами державної влади та органами державної влади суб'єктів РФ, а також відносно підготовки пропозицій Президентів РФ щодо призупинення дії актів органів виконавчої влади суб'єктів РФ як за пп.10, 11 п.4 Положення за Указом від 21.06.2004 р. № 791 [18]. Вважаємо, що вирішення Президентом Росії розбіжностей між відповідними органами державної влади являє собою істотну складову його внутрішньополітичної компетенції, забезпечення чого Адміністрацією Президента РФ гарантує реальність статусу глави держави як верховного арбітра по відношенню до інших елементів державного механізму. З огляду на це та зважаючи на часткове дублювання Головним територіальним управлінням інформаційно-аналітичних функцій тодішнього Головного управління внутрішньої політики Президента РФ у сфері місцевих властивостей загальнодержавної внутрішньої політики, вказана реформа організації забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави вбачається цілком послідовною.

Таким чином, щодо вищевказаного можна підкреслити наступне. Сучасна права організація діяльності Адміністрації Президента РФ у сфері внутрішньої політики має перехідний характер. Вона поєднує у собі як окремі рудименти некомплексності нормативно-правового регулювання забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави, так і позитивні тенденції підвищення рівня фаховості й спеціалізації організації відповідних підрозділів апарату глави держави у сфері внутрішньої політики. Важливим у цьому разі постає відмежування діяльності Адміністрації Президента РФ у сфері внутрішньої політики від її зовнішньополітичної компетенції. Разом із тим, все ще потребують додаткового вирішення процедурні питання реалізації наданих апарату глави держави по-

вноважень у сфері внутрішньої політики. Подальша оптимізація організації діяльності Адміністрації Президента РФ у сфері внутрішньої політики має проводитись із урахуванням правового статусу апарату глави держави та субсидіарного характеру його повноважень по відношенню до компетенції Президента РФ у сфері внутрішньої політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Осавелюк А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / А. М. Осавелюк. – М., 2006. – 45 с.

2. Петровський Д. Н. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при главі держави: Сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Д. Н. Петровский. – М., 2005. – 20 с.

3. Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Н. Н. Скрыпников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – 26 с.

4. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : от 15.10.1996 г., № 1440 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 43. – Ст. 4882.

5. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики» : от 18.08.1997 г., № 898 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 34. – Ст. 3951.

6. Указ Президента РФ «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» : от 03.06.2000 г., № 1013 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 23. – Ст. 2387.

7. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по политическому планированию» : от 08.06.1999 г., № 723 // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 24. – Ст. 2957.

8. Указ Президента РФ «Об утверждении положения об Управлении Президента Российской Федерации по связям с общественностью» : от 15.10.1996 г., № 1439 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 43. – Ст. 4881.

9. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 02.10.1996 г., № 1412 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 41. – Ст. 4689.

10. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном управлении внутренней политики Президента Российской Федерации» : от 02.06.2001 г., № 629 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 24. – Ст. 2415.

11. Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

12. Зозуля О. І. Адміністрація Президента Росії: організаційно-правові засади формування та діяльності : монографія / О. І. Зозуля. – Х. : Харків юрид., 2009. – 160 с.

13. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней и внешней политики государства» : от 07.03.1996 г., № 341 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 11. – Ст. 1029.

14. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» : от 03.04.1997 г., № 288 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 14. – Ст. 1612.

15. Федеральный Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» : от 02.02.2007 г., № 17 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 5. – Ст. 644.

Федерации» : от 02.05.2006 г., № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

16. Указ Президента РФ «Об Администрации Президента Российской Федерации» : от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

17. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

18. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» : от 21.06.2004 г., № 791 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2650.

19. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном территориальном управлении Президента Российской Федерации» : от 09.11.2000 г., № 1856 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 46. – Ст. 4543.

Зозуля О. І. Сучасна правова організація діяльності Адміністрації Президента РФ у сфері внутрішньої політики / О. І. Зозуля // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 287–296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11zoicvr.pdf>

Виконано аналіз нормативно-правового регулювання діяльності Адміністрації Президента Росії у сфері внутрішньої політики, визначено особливості організації забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави в Російській Федерації, а також встановлено тенденції формування внутрішньополітичного напрямку в діяльності Адміністрації Президента РФ.

Зозуля О.И. Современная правовая организация деятельности Администрации Президента РФ в области внутренней политики

Выполнен анализ нормативно-правового регулирования деятельности Администрации Президента России в области внутренней политики, определены особенности организации обеспечения внутривнутриполитической деятельности главы государства в Российской Федерации, а также установлены тенденции формирования внутривнутриполитического направления в деятельности Администрации Президента РФ.

Zozulja O.I. Modern Legal Organization of the Administration of President of Russian Federation in the Sphere of Domestic Politics

The analysis of the legal regulation of activity of the Administration of President of Russian Federation in the sphere of domestic politics is made, it was determined features of organization ensuring internal activities of the head of state in the Russian Federation and also it was established trends of formation of the internal direction in activity of the Administration of President of Russian Federation.